

EL FINANÇAMENT DELS GOVERNS LOCALS EN EL NOU ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA¹

Montserrat Ballarín i Espuña

Professora titular de Dret Financer i Tributari de la Universitat Pompeu Fabra
(serveis especials)

SUMARI: 1. Introducció. – 2. Autonomia, suficiència i poder financer local abans de l'EAC. – 3. La posició de l'Estatut en el sistema de fonts. – 4. Les finances dels governs locals en l'EAC. 4.1. Principis rectors. 4.2. Autonomia financera dels governs locals. 4.3. Competències de la Generalitat respecte als tributs propis dels governs locals i a la distribució de les participacions locals en els pressupostos de la Generalitat. 4.4. Fons de cooperació local i els programes de col·laboració financera. 4.5. Ingressos locals consistents en participacions en tributs i subvencions incondicionades estatals. 4.6. Criteris per a la distribució de recursos entre els governs locals. 4.7. Garantia de suficiència sostinguda en el temps. 4.8. Llei de finances locals. – 5. Conclusions. – *Resum-Resumen-Abstract.*

1. Introducció

En qualsevol Estat compost, el sistema de repartiment i de distribució de competències mai no apareix totalment regulat a la Constitució, ja que sol ser voluntat del mateix constituent ajornar la decisió cap al futur, establint allò que Carl Schmitt va batejar com el “compromís apòcrif” i que comporta que la indeterminació es traslladi a cadascuna de les fases subsegüents de l'ordre jeràrquic de les normes i obligui al pacte o a la negociació continuus, fins que arribi “un moment en què la decisió es prengui, tancant-se el màxim possible el sistema, i que el Dret esdevingui la conseqüència del compromís, en lloc de ser el compromís el contingut del Dret.”² En aquest sentit, l'actual Estatut d'Auto-

Article rebut el 06/02/2007; acceptat el 04/05/2007.

1. Aquest article recull i amplia la conferència del mateix títol pronunciada per l'autora el 12 de desembre de 2006 en el si del seminari “La Generalitat de Catalunya i el règim local”, organitzat pel Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya i l'Institut d'Estudis Autonòmics.

2. Ramallo Massanet, J.: “El reparto de competencias tributarias entre los distintos ámbitos de gobierno”, *Cívitas R.E.D.F.*, núm. 60, 1988, pp. 510-511.

nomia de Catalunya³ (en endavant, EAC) ha d'entendre's com una passa més, segurament no la definitiva, en el procés de negociació i concreció normativa que va projectar-se cap al futur a la Constitució espanyola de 1978 (en endavant, CE), que va deixar summament obert el sistema d'organització i de distribució territorial del poder i, per tant, també del poder financer.

Quant a les finances locals, l'EAC ha esdevingut la primera norma d'aquesta naturalesa dins de l'Estat espanyol que en conté una regulació tan detallada. En concret, dedica a aquest aspecte el capítol III ("Les finances dels governs locals") del títol VI ("Del finançament de la Generalitat"), sota el qual s'inclouen els articles que porten per títol "Principis rectors" (article 217), "Autonomia i competències financeres" (article 218), "Suficiència de recursos" (article 219), "Llei de finances locals" (article 220) i "El cadastre" (article 221). Aquests preceptes han d'interpretar-se, evidentment, de manera integrada i sistemàtica dins del text estatutari, però, sobretot, tenint present el capítol VI ("El govern local") del títol II ("De les institucions"), que incorpora deu articles distribuïts en quatre seccions, titulades "Organització del govern local de Catalunya", "El municipi", "La vegueria" i "La comarca i els altres ens locals supramunicipals"; així com l'article 160, que sota la rúbrica de "Règim local" declara que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local en els aspectes allí enumerats i la competència compartida en els aspectes no mencionats, i, sobretot, l'article 2.3, que integra els municipis, les vegueries, les comarques i altres ens locals determinats per les lleis en el sistema institucional de la Generalitat, sens perjudici de la seva autonomia.⁴

A les pàgines següents es pretén analitzar en quina mesura aquestes previsions estatutàries atorguen a la Generalitat nous instruments per a incidir en la configuració de les finances locals dels go-

3. Aprovat per Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (DOGC de 20 de juliol de 2006).

4. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya previ a l'actual reforma, aprovat per Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre (l'EAC de 1979), només dedicava a aspectes financers dels ens locals l'article 48 (inclòs en el títol III, "Finances i Economia"), on s'atorgava a la Generalitat la competència en matèria de tutela financera sobre els ens locals, respectant l'autonomia i la suficiència financeres garantides constitucionalment, s'establia que les participacions en els ingressos estatals i les subvencions incondicionades dels ens locals serien percebudes per aquests a través de la Generalitat, i, finalment, es realitzaven determinades previsions sobre gestió, delegació i col·laboració de tributs locals.

verns catalans, és a dir, en les finances d'una part del seu sistema institucional. Si la conclusió és que, efectivament, l'entrada en vigor de l'EAC ha eixamplat les competències de la Generalitat en aquest àmbit, entenem que haurà d'exercir les seves competències potenciant al màxim l'autonomia local, ja que els articles 137, 140 i 141 de la CE avui presenten un contingut dual: garanteixen a cada municipi i província de manera immediata i directa un "mínim d'autonomia local" i, alhora, imposen a tots els poders públics (cadascun des de la seva esfera de competència) que elevin aquests mínims d'autonomia local al nivell màxim que sigui possible.⁵

Per abordar aquest tema, l'exposició es desenvoluparà en el següent ordre: en primer lloc, s'intentarà descriure breument com s'han desenvolupat fins la reforma de l'EAC l'autonomia, la suficiència i el poder financer local (apartat 2); en segon lloc, es tractarà quina és la situació de l'EAC dins del sistema de fonts, a fi de determinar si té capacitat per innovar en el sistema jurídic-financer previ i obre alguna possibilitat perquè canviï la doctrina del Tribunal Constitucional (en endavant, TC), que en matèria de règim i finances locals ha estat tradicionalment centralista (apartat 3); en tercer lloc, s'analitzarà més en detall la regulació que preveu l'EAC en matèria de finances locals (apartat 4); i, finalment, s'intentaran extreure algunes conclusions sobre les novetats aportades per l'EAC (apartat 5).

2. Autonomia, suficiència i poder financer local abans de l'EAC

Com ja s'ha apuntat, la CE resulta extremadament parca i oberta a l'hora de regular el règim local i les seves finances, fins a l'extrem de poder-se reduir exclusivament a cinc les determinacions constitucionals en aquest sentit:⁶ 1) el reconeixement dels ens locals com a elements essencials de l'organització territorial de l'Estat, amb la garantia de "l'autonomia per a la gestió dels seus propis interessos" (article

5. Velasco Caballero, F.: "Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del derecho local", a *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 126.

6. Casado Ollero, G.: "La Hacienda local en la constitución y en la jurisprudencia del tribunal constitucional español", en l'obra col·lectiva *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Suma y Dyckinson, Madrid, 2005, p. 437.

137 CE); 2) l'atribució del "govern i administració" dels municipis (article 140 CE) i de les províncies (article 141.2 CE) a les seves respectives corporacions de caràcter representatiu; 3) la necessitat d'existència d'una llei per atribuir competències a les corporacions locals (article 142 CE); 4) el reconeixement de la suficiència financera de les hisendes locals per desenvolupar les funcions que la llei atribueixi a les corporacions respectives, així com de què es nodriran fonamentalment dels tributs propis i de la participació en els de l'Estat i en els de les comunitats autònomes (article 142 CE); i 5) la potestat "d'establir i exigir tributs d'acord amb la CE i les lleis" (art. 133.2).

En vista d'aquestes previsions, la regla que sobresurt amb més claredat és el principi establert a l'article 142 de la CE, la **suficiència financera**, del qual deriva la necessitat que les corporacions locals disposin d'un volum de recursos suficients per a poder exercir les funcions que legalment tinguin atribuïdes. Aquests recursos han de provenir fonamentalment, segons el mateix article 142, dels tributs propis dels ens locals i de les participacions en els tributs de l'Estat i de les comunitats autònomes (en endavant, CCAA). Tanmateix, la contundència del mandat constitucional contrasta amb les dificultats que comporta el coneixement o la determinació de les funcions que ha d'exercir cada ens local, tenint en compte que la decisió final en aquest àmbit no es troba ni a la CE ni a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), sinó en mans del legislador sectorial i atès que tampoc resulta senzill determinar els estàndards de qualitat o l'abast dels serveis prestats per l'ens local. Però les dificultats lligades a la concreció del principi no poden impedir extreure les conseqüències que se'n deriven: en primer lloc, l'obligatorietat que la llei que delimita les funcions i les competències locals hagi de preveure, alhora, els instruments per al seu finançament; i, en segon lloc, l'obligatorietat que sigui la instància central o autonòmica la que atribueixi als ens locals les noves funcions i competències i n'assumeixi la responsabilitat del finançament.⁷

A diferència del que succeeix amb el principi de suficiència, a la CE no existeix cap reconeixement explícit de l'**autonomia financera** lo-

7. Ramallo Massanet, J. i Zornoza Pérez, J.: "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, p. 505.

cal, reconeixement que sí que té lloc a l'article 156 CE respecte a l'autonomia financera de les CCAA.⁸ Potser com a conseqüència d'aquest fet, el TC va trigar un cert temps a posicionar-se respecte a l'autonomia financera local d'una manera tan contundent com ho va fer des dels seus inicis respecte a l'autonomia financera de les CCAA, però actualment s'admet de forma pacífica que el reconeixement constitucional de l'autonomia de les corporacions locals porta implícita la necessitat que aquestes gaudeixin l'autonomia financera.⁹ Respecte al contingut d'aquest principi, cal diferenciar entre el doble vessant de despeses i d'ingressos, si bé s'acostuma a posar més l'accent en el primer aspecte perquè sol considerar-se que una corporació local és autònoma en la mesura que pot realitzar els seus objectius polítics, socials, econòmics o administratius, amb independència de quins hagin estat els recursos que han possibilitat les seves actuacions.¹⁰ Des d'aquesta perspectiva, s'adverteix la clara interrelació entre els principis de suficiència i autonomia, fins al punt que "se supediten mútuament".¹¹

Una de les plasmacions del principi d'autonomia financera és el d'**autonomia tributària local**, que té reconeixement legal¹² però que necessita algunes precisions atès que l'exercici del poder tributari per part de les corporacions locals s'exerceix a través de normes amb rang reglamentari –les ordenances fiscals– i els tributs, en tant que prestacions patrimonials de caràcter públic, han d'establir-se d'acord amb la llei (article 31.3 CE). En aquest sentit, cal fer palesa la diferèn-

8. La Carta Europea d'Autonomia Local, feta a Estrasburg el 15 d'octubre de 1985 i incorporada al nostre dret intern mitjançant l'Instrument de Ratificació de 20 de gener de 1998 (CEAL), que esdevé alhora paràmetre interpretatiu del reconeixement constitucional, assenyala al seu article 2 que "el principio de autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución", i a l'article 3 afegeix que "por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

9. La posició final del TC pel que fa a l'autonomia financera local es troba a les SSTC 104/2000, de 13 d'abril, i 48/2004, de 25 de març, que consideren l'autonomia financera local com un reflex de l'autonomia local garantida a la CE i a la CEAL.

10. Ramallo Massanet, J. i Zornoza Pérez, J.: "Autonomia...", *op. cit.*, p. 502.

11. Exposició de Motius de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals. Actualment, existeix un text refòs, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març (TRLRHL).

12. Cfr. articles 106.1 de LBRL i 2.1.b del TRLRHL.

cia entre els límits per exercir el seu poder tributari als quals estan sotmesos l'Estat, d'una banda, i les CCAA i les corporacions locals, d'altra banda. Segons la interpretació generalment acceptada de l'article 133.1 i 2 de la CE,¹³ mentre que l'establiment de tributs per part de l'Estat només ha de sotmetre's als límits derivats de la Constitució –ara també als derivats del dret comunitari–, les CCAA i les corporacions locals poden establir i exigir tributs respectant la Constitució i, a més, les lleis. Lleis que, pel que fa a les corporacions locals, poden ser tant les estatals com les autonòmiques.

En aquest context, entenem que com a manifestació del model d'Estat compost, l'esfera local gaudeix del mateix reconeixement i dignitat constitucionals que les esferes estatal i autonòmica, i per tant, cal rebutjar qualsevol plantejament basat en la jerarquia institucional de l'Estat o les CCAA sobre els ens locals o de dependència institucional dels ens locals respecte a la resta.¹⁴ No obstant això, en un Estat compost, la noció d'autonomia no pot destriar-se de la de coordinació,¹⁵ i sembla evident que, en alguna mesura, les corporacions locals requereixen la intervenció de l'Estat i/o les CCAA per avançar en la realització dels principis de suficiència i autonomia financera, la qual cosa exigeix analitzar la distribució de competències entre Estat i CCAA pel que fa a la intervenció sobre les hisendes locals.

Atès que en el bloc de constitucionalitat no existeixen títols competencials específics sobre les hisendes locals, els preceptes legislatius estatals que afecten les hisendes locals s'han dictat a l'empara de dues normes.¹⁶ D'una banda, l'article 149.1.14 CE, que reconeix a l'Estat competència exclusiva sobre l'hisenda general i, per tant, impedeix qualsevol desenvolupament en aquest àmbit per part de les CCAA; i, d'altra banda, l'article 149.1.18 CE, que atorga a l'Estat la competèn-

13. L'article 133 de la CE estableix que: "1. La potestad originaria para establecer corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley. 2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes."

14. En paraules de Casado Ollero, G.: "La Hacienda local...", *op. cit.*, p. 435.

15. Lozano Serrano, C.: "La Hacienda municipal en la Constitución", *H.P.E.*, núm. 60, 1979, p. 121.

16. Per comprovar l'escassa confiança del legislador estatal en la força d'aquests dos títols competencials, *vide* article 1 TRLRHL.

cia exclusiva en les bases del règim jurídic de les administracions públiques i, en conseqüència, deixa –o hauria de deixar– espai d'interacció legislativa a aquelles CCAA que haguessin assumit competències en matèria de règim local, com era el cas de Catalunya.¹⁷

En relació amb aquests títols, la STC 179/1985, de 19 de desembre,¹⁸ va admetre que les competències en matèria d'hisendes locals eren compartides entre l'Estat i aquelles CCAA que haguessin assumit estatutàriament facultats per a desenvolupar les bases estatals. Per tant, com molt gràficament s'ha dit, la relació entre ambdós títols és la que mantenen els "cercles secants, no concèntrics ni coincidents".¹⁹

Malgrat aquest primer reconeixement, l'Alt Tribunal, donant el seu vist-i-plau a la normativa estatal sobre les hisendes locals, considera inclosos dins del títol competencial de l'article 149.1.14 CE –i per tant, pertanyents exclusivament a l'Estat– allò que sigui essencial o primari de l'activitat financera dels tres nivells d'hisenda pública, així com les relacions financeres entre ells, i, en concret: a) la regulació de les institucions comuns a les diverses hisendes; b) les mesures de coordinació entre la hisenda estatal i la de les corporacions locals; c) les normes que tinguin per finalitat salvaguardar la suficiència financera de les hisendes locals; d) la determinació dels tributs que siguin recursos propis de les corporacions locals; e) l'establiment de recàrrecs sobre impostos estatals; f) la fixació dels criteris de distribució de la participació dels ens locals en els tributs de l'Estat; g) l'organització del Cadastre; h) el marc general de tot el sistema tributari (STC 233/1999, de 16 de desembre). En qualsevol cas, aquest posicionament no és l'únic possible d'acord amb la CE. L'any 1985, Palao Taboada ja assenyalava que les previsions normatives de l'EAC de 1979 atorgaven a la Generalitat "base suficiente para el ejercicio por parte de la Generalidad de Cataluña de compe-

17. L'article 9.8 de l'EAC de 1979 atorgava a la Generalitat competències exclusives sobre "Règim local, sens perjudici d'allò que disposa el número 18 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució".

18. Aquesta sentència fa referència als recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya i pel Govern basc contra determinats preceptes de la Llei 24/1983, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales.

19. Ferreiro Lapatza, J. J. i Agulló Agüero, A.: "Las participaciones provinciales en los ingresos del Estado", *Civitas R.E.D.F.*, núm. 70, p. 209.

tencias normativas sobre Haciendas locales, con sujeción a las normas que dicte el Estado en uso de las atribuciones que le confieren el citado artículo 149.1.18, el 133.1 y el 150.3 de la Constitución”,²⁰ sense cap referència a l'article 149.1.14 CE. També a l'*Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas locales* de 2001, després de recordar que existeixen CCAA amb competències sobre “Règim local”, expressió que segons el TC resulta omnicompresiva de tots els aspectes referents a l'Administració local, s'afirma que el legislador estatal no pot regular de manera total el sistema tributari local i imposar un règim uniforme en tot el territori (espanyol), atès que aquesta uniformitat no pot emparar-se en la garantia de la suficiència i l'autonomia financera local i tenint present, a més, que la regulació estatal del sistema tributari local no pot impedir la intervenció normativa d'aquelles CCAA que hagin assolit competències en aquest àmbit.²¹ En qualsevol cas, almenys fins a l'aprovació de l'EAC, quan una CA hagués assumit estatutàriament la competència de règim local, necessitava que el legislador estatal l'autoritzés de forma expressa per exercir les potestats inherents a aquesta competència.²²

En definitiva, fins l'entrada en vigor de la reforma de l'EAC la responsabilitat per garantir la suficiència i l'autonomia financera de les corporacions locals ha recaigut fonamentalment sobre l'Estat, amb la qual cosa l'actuació de les CCAA ha quedat molt limitada, encara que aquestes tinguessin assumides estatutàriament competències en matèria de règim local.²³

20. Palao Taboada, C.: “La distribución del poder tributario en España”, *Crónica Tributaria*, núm. 52, 1985, p. 189.

21. Informe elaborat per la “Comisión de estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas locales”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002, pp. 33-34.

22. Article 106 de la LBRL: “Las Entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquella”.

Sobre aquest doble plantejament, *vide* Pagès I Galtés, J.: “Las Haciendas Locales en el nuevo Estatuto de Cataluña”, *Tributos Locales*, núm. 63, junio 2006, pp. 62-63.

23. Un balanç no gaire positiu sobre aquests principis es pot veure en Aníbarro Pérez, S.: “El sistema tributario local a la luz de los principios de autonomía y suficiencia financiera”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 21, 2003, pp. 3581-3596.

3. La posició de l'Estatut en el sistema de fonts

Abans d'analitzar les novetats que l'EAC incorpora respecte a les finances dels governs locals, cal tractar l'engranatge o l'articulació dels estatuts d'autonomia dins del bloc de constitucionalitat i, més en particular, la seva posició dins del sistema de fons del dret local, a fi d'intentar respondre si seria possible variar la consolidada jurisprudència constitucional que, com s'ha vist, situa la garantia de l'autonomia i suficiència financera local en mans del legislador estatal.

Al fil del debat sobre el nou EAC, una posició interessant en aquest punt és la defensada per Ferret Jacas.²⁴ Segons aquest administrativista, per explicar la posició dels estatuts dins de l'ordenament jurídic no resulten suficients els principis clàssics emprats per establir les relacions entre normes, jerarquia i competència, sinó que també cal contemplar la funció constitucional que compleixen els estatuts, és a dir, la funció de creació de la CA i determinació del seu perfil institucional. Com a norma institucional bàsica de la CA, gaudeixen evidentment d'una posició jeràrquica respecte a la normativa de la CA, ja que totes les matèries que inclouen passen a tenir rang congelat i s'imposen al legislador autonòmic. Però de la seva funció constitucional també deriven conseqüències respecte a la relació entre els estatuts i les lleis estatals, ja que quan actua en el marc de la reserva material que la Constitució li determina, "l'estatut és superior jeràrquicament a qualsevol altra norma estatal".²⁵ "Des d'aquesta perspectiva, no és impossible que una decisió legislativa

24. Ferret Jacas, J.: "Estatuts d'autonomia: funció constitucional i límits materials, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, 2005, pp. 87-108.

També Velasco Caballero, F.: "Estatutos de autonomía...", *op. cit.*, pp. 134-135, considera que la LBRL, igual que la resta de lleis bàsiques de l'Estat, ocupa "una posició infraordenada respecte de l'Estatut d'autonomia". Així ho demostra el fet que de vegades el TC faci servir una norma estatutària com a cànon de constitucionalitat, juntament amb la CE, davant d'una norma bàsica estatal impugnada; i, d'altres vegades, la norma estatutària serveix com a criteri per a concloure que una determinada norma bàsica estatal no és aplicable en una determinada CA.

25. No obstant això, com assenyala Ferret Jacas, J.: *op. cit.*, p. 91, resulta difícil delimitar els límits de la matèria estatutària, perquè la reserva competencial es fa per mitjà d'objectius o funcions, i no mitjançant una relació de matèries (és a dir, la determinació a priori es fa impossible).

que sigui bàsica per raó de la matèria competència, sigui també determinant en el sistema institucional de la comunitat autònoma. En aquests casos, la norma bàsica es pot incloure a l'estatut d'autonomia i n'adquireix la rigidesa formal".²⁶

Si aquesta fos la posició que adoptés el TC a l'hora de jutjar els preceptes de l'EAC relatius a les finances del govern local, tenint en compte que segons l'article 2 de l'EAC els governs locals també integren el *sistema institucional* de la Generalitat, podrien prevaler les previsions estatutàries per damunt de la normativa bàsica estatal en la matèria dictada a l'empara de l'article 149.1.18 CE. A través d'aquesta interpretació s'obriria, doncs, el camí perquè la Generalitat pogués adquirir més protagonisme en la configuració de les finances dels seus governs locals i pogués dissenyar efectivament polítiques concretes sobre l'àmbit local.

4. Les finances dels governs locals en l'EAC

La redacció dels articles dedicats a les finances dels governs locals no pot considerar-se un model de claredat ni de sistemàtica, ja que es barregen, entre d'altres aspectes, els anomenats principis rectors, les garanties per a les finances dels governs locals, la delimitació de competències de la Generalitat en la matèria i diversos mandats al Parlament per desenvolupar a través d'una llei les previsions estatutàries en aquest punt. A efectes de la seva anàlisi, considerem que cal tractar els següents punts: els principis rectors; l'autonomia financera dels governs locals, les competències de la Generalitat respecte als tributs propis dels governs locals i a la distribució de les participacions locals en el pressupost de la Generalitat; el fons de cooperació local i els programes de col·laboració financera; els ingressos locals consistents en participacions en tributs i subvencions incondicionades estatals; els criteris per a la distribució de recursos entre els governs locals; la garantia de suficiència sostinguda en el temps i la llei de finances locals.

4.1. Principis rectors

“Les finances locals es regeixen pels principis de suficiència de recursos, equitat, autonomia i responsabilitat fiscal. La Generalitat vetlla pel compliment d'aquests principis” (article 217, “Principis rectors”).

Encara que cal valorar positivament que els preceptes estatutaris dedicats a les finances dels governs locals comencin amb una declaració dels principis rectors, val a dir que no sembla que es pugui derivar cap conseqüència d'aquesta declaració. Es tracta, en primer lloc, d'una llista exemplificativa, que cal ampliar amb la totalitat de principis constitucionals financers com la generalitat, la igualtat, la progressivitat, la no-confiscació, la capacitat econòmica, l'eficiència i eficàcia en la programació i l'execució de la despesa pública o el principi de legalitat financera; així com amb d'altres principis constitucionals més genèrics com la unitat, la territorialitat, la coordinació i la solidaritat. Però, a més, resulta dubtós que cap d'aquests principis incorpori cap innovació en l'ordenament jurídic-financer, ja que el principi de suficiència apareix a l'article 142 CE; l'autonomia financera local es deriva de l'autonomia reconeguda als articles 137, 140 i 141 de la CE i de la CEAL; el de responsabilitat, que va lligat a la capacitat de decidir sobre com s'ingressa i com es gasta, pot considerar-se inclòs en el d'autonomia i també apareix a l'article 3.1 de la CEAL; i, finalment, el principi d'equitat, entès com a necessitat de distribuir d'acord amb aquest criteri la càrrega tributària, apareix a l'article 3.1 de la Llei general tributària i pot també derivar-se del principi material de justícia tributària.²⁷

Quant a la funció de la Generalitat de *vetllar* pel compliment de tots aquests principis, tampoc implica cap innovació, ja que tots els poders públics, sense que la Generalitat en sigui cap excepció, han de treballar per garantir el compliment del dret vigent. En relació amb aquest punt, l'article 219.5 de l'EAC reconeix a la Generalitat l'exercici de la tutela financera sobre els governs locals, respectant l'autonomia reconeguda constitucionalment, afirmació que no altera en res el contingut i límits de la competència que la Generalitat ha tingut fins ara.

27. Pagès i Galtés, J.: “Las Haciendas locales...”, *op. cit.*, p. 16.

En qualsevol cas, la determinació de si el reconeixement estatutari dels principis de les finances locals té caràcter retòric o no, cal lligar-la a l'anàlisi dels instruments que l'EAC posa a disposició dels governs locals i de la Generalitat per avançar en la realització d'aquests principis, dels quals passem a ocupar-nos tot seguit.

4.2. Autonomia financera dels governs locals

L'EAC es refereix de manera explícita a la possibilitat que els governs locals aprofundeixin en l'exercici de la seva autonomia financera al·ludint a les seves facultats en matèria pressupostària i de despesa (article 218.1), en la regulació de determinats elements tributaris (article 218.3) i en la gestió, recaptació i inspecció dels seus tributs (article 218.4).

"Els governs locals tenen autonomia pressupostària i de despesa en l'aplicació de llurs recursos, incloent-hi les participacions que percebin a càrrec dels pressupostos d'altres Administracions públiques, dels quals poden disposar lliurement en l'exercici de llurs competències" (article 218.1 EAC).

Segons s'ha assenyalat ja més amunt, la capacitat dels governs locals per decidir sobre la quantia i el destí de la seva despesa és un aspecte inherent a l'autonomia financera local, fins i tot en major mesura que l'exercici del poder tributari.

Com que en aquest moment històric l'existència d'autonomia pressupostària local és una qüestió absolutament pacífica al nostre entorn immediat, l'únic dubte sobre l'existència d'alguna innovació en aquest precepte podria sorgir respecte a les subvencions condicionades, corrents o de capital, rebudes pels ens locals, les quals, en un sentit ampli, també poden considerar-se com a participacions rebudes d'altres administracions.²⁸ La interpretació esmentada, que impli-

28. El concepte constitucional de *participacions* és, al nostre parer, més ampli que no pas el concepte estricte que normalment es fa servir i que identifica les participacions amb percentatges genèrics de participació en ingressos tributaris de l'Estat o les CCAA, i pot incloure els recàrrecs tributaris o els tributs cedits. En aquest sentit, per exemple, *vide* Ferreiro Lapatza, J. J. i Agulló Agüero, A.: "Las participaciones...", *op. cit.*, p. 204. Amb més extensió, *vide* Quintana Ferrer, E.: *Los recursos participativos en el marco de la articulación entre las haciendas autonómica y estatal*, Tirant lo Blanc, 2001.

caria de facto l'eliminació de la condicionalitat per a qualsevol subvenció rebuda pels governs locals catalans, no sembla acceptable, ja que atemptaria contra l'article 9.7 de la CEAL, que si bé estableix que amb caràcter general les subvencions atorgades als ens locals no han de ser destinades a projectes específics, admet l'existència de forma excepcional de les subvencions incondicionades.

"Els governs locals tenen capacitat per a regular llurs pròpies finances en el marc de les lleis. Aquesta capacitat inclou la potestat de fixar la quota o el tipus dels tributs locals, i també les bonificacions i les exempcions, dins els límits que estableixen les lleis" (article 218.3).

Com a especificació de la capacitat dels governs locals per a regular les seves finances dins del marc determinat per les lleis, evidentment tant estatals com autonòmiques, aquesta norma reconeix la potestat dels governs locals d'incidir sobre la quota dels seus tributs actuant sobre alguns dels seus elements (quota, tipus, bonificacions i exempcions), dins dels marges permesos per la llei. Aquesta possibilitat, de fet, ja existia abans de l'EAC, ja que al nostre ordenament la conciliació del principi d'autonomia local i el de legalitat tributària s'ha realitzat tradicionalment permetent a les ordenances fiscals determinar els tipus de gravamen i la quota entre un mínim i un màxim fixat a la llei, així com aplicant o no determinats beneficis fiscals predeterminats a la llei.

"Correspon als governs locals, en el marc que estableix la normativa reguladora del sistema tributari local, la competència per a gestionar, recaptar i inspeccionar llurs tributs, sens perjudici que la puguin delegar a la Generalitat i que puguin participar en l'Agència Tributària de Catalunya" (article 218.4).

En l'actualitat, la gestió, recaptació i inspecció dels tributs locals correspon plenament a les corporacions locals (article 12.1 TRLRHL) i, coherentment amb la titularitat local d'aquestes funcions, tant l'article 106.3 de la LBRL com l'article 7.1 del TRLRHL habiliten aquestes corporacions perquè les deleguin en altres ens locals o en la CA.

En definitiva, sembla que l'única novetat efectiva que conté aquesta norma és la possibilitat que els governs locals participin en l'Agència Tributària de Catalunya, com permet també l'article 204.5

EAC. Aquesta Agència constitueix una de les novetats significatives de l'EAC, en tant que se li atribueix l'aplicació dels tributs propis de la Generalitat i se li reconeix la facultat de gestionar per delegació els tributs estatals cedits totalment a la Generalitat (article 204.1), així com la facultat de gestionar per delegació o a través de col·laboració altres tributs estatals (article 204.2). Per al seu desplegament, es preveu un consorci constituït de forma paritària per l'Administració estatal i l'Administració de la Generalitat, el qual pot transformar-se en administració tributària a Catalunya (article 204.3). Si els governs locals decideixen delegar en aquesta Agència Tributària de Catalunya la gestió dels seus tributs, "hauran de poder participar-hi d'alguna manera [...] per tal d'impedir que es puguin produir ineficiències".²⁹ Això no obstant, la participació local en el Consorci d'aquesta Agència plantejarà dificultats, perquè, en cas que es donin, implicaria trencar amb la paritat –que no necessàriament l'equilibri– de participació de les altres dues administracions prevista a l'EAC, però, en qualsevol cas, cal insistir en la necessitat de trobar la fórmula que permeti la cohabitació de tots tres nivells d'administració dins del Consorci.

4.3. Competències de la Generalitat respecte als tributs propis dels governs locals i a la distribució de les participacions locals en els pressupostos de la Generalitat

"La Generalitat té competència, en el marc establert per la Constitució i per la normativa de l'Estat, en matèria de finançament local. Aquesta competència pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals i inclou la capacitat per a fixar els criteris de distribució de les participacions a càrrec del pressupost de la Generalitat" (article 218.2).

Durant la vigència de l'EAC de 1979, la Generalitat ja tenia plena competència per a determinar els criteris d'acord amb el quals s'havien de distribuir les participacions que rebien les corporacions locals

quan aquestes eren a càrrec dels pressupostos autonòmics, com efectivament ha fet a través del Fons de Cooperació Local i com està legitimada per fer-ho segons el TC.

En conseqüència, l'aspecte on cal parar l'atenció és en la determinació del sentit de l'expressió "pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals", on és evident que s'atorga la facultat a la Generalitat amb una certa timidesa.

D'acord amb la doctrina del TC esmentada més amunt, el catàleg de recursos financers de les corporacions locals, establert a l'article 2 de la LRHL, dictat per l'Estat en ús de la competència exclusiva que li correspon sobre les bases del règim jurídic local, no pot ser ampliat per les CCAA, afirmant-se a la STC 150/1990, de 4 d'octubre, que "una ley autonómica no puede modificar la legislación estatal sobre las haciendas locales, reduciendo o alterando los tributos propios de las entidades locales". Per tant, si la futura doctrina del TC no varia respecte a l'actual, cosa que podria succeir si s'imposés una interpretació com l'exposada abans sobre el valor jurídic de l'Estatut dins del sistema de fonts, difícilment podria considerar-se constitucional cap llei autonòmica que establís, per exemple, un nou impost propi local.

Ara bé, dins del catàleg de recursos propis locals establert a la legislació estatal, l'article 2.1.b de la LRHL contempla com a recurs propi de les hisendes locals els recàrrecs exigibles sobre els impostos de les CCAA. D'acord amb aquesta previsió, la Generalitat podria establir un impost propi sobre matèria imponible "no ocupada" i habilitar els municipis per exercir el seu poder tributari creant un recàrrec sobre aquest impost.³⁰ També resultaria factible, de la mateixa manera que durant la vigència de l'EAC de 1979, que la Generalitat establís un tribut autonòmic propi i posteriorment cedís el producte de la seva recaptació, d'acord amb paràmetres objectius, als municipis catalans. Aquesta darrera solució comportaria que els municipis, en lloc de percebre un tribut propi, obtindrien una participació en els ingressos de la Generalitat, amb la qual cosa potser es donaria més compliment al principi de suficiència lo-

30. Vide també l'article 38.2 del TRLRHL.

cal, però no comportaria cap responsabilitat del municipi davant dels seus ciutadans.³¹

Finalment, respecte al cadastre, un dels elements que la STC 233/1999, de 16 de desembre, va incloure dins de l'abast de "l'hisenda general" i que esdevé fonamental per a les hisendes locals en tant que conté la base imposable de recursos tributaris tan rellevants per als municipis com l'IBI i l'IIVTNU, l'article 221 de l'EAC estableix el deure que l'Administració General de l'Estat i la Generalitat estableixin "les vies de col·laboració necessàries per a assegurar la participació de la Generalitat en les decisions i l'intercanvi d'informació que calguin per a l'exercici de les seves competències. Així mateix, s'han d'establir formes de gestió consorciada del cadastre entre l'Estat, la Generalitat i els municipis, d'acord amb el que disposi la normativa de l'Estat i de manera que es garanteixin la plena disponibilitat de les bases de dades per a totes les administracions i la unitat de la informació". En vista d'aquest precepte, algunes de les vies de col·laboració interadministratives previstes amb caràcter general a l'article 4 de la Llei del cadastre immobiliari³² deixen de tenir caire facultatiu per a l'Administració General de l'Estat, la Generalitat i els municipis catalans i esdevenen preceptives. En aquest sentit, els convenis que se subscriguin se sumaran als que ja existeixen entre la Direcció General del Cadastre i alguns ajuntaments, com l'Ajuntament de Barcelona.³³

4.4. Fons de cooperació local i els programes de col·laboració financera

"La Generalitat ha d'establir un fons de cooperació local destinat als governs locals. El fons, de caràcter incondicionat, s'ha de dotar a partir de tots els ingressos tributaris de la Generalitat i s'ha de regular per mitjà d'una llei del Parlament. Addicionalment,

31. Martín Fernández, J.: "La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómica en las Haciendas Locales de Cataluña: autonomía local y reserva de ley", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, maig 2006, pp. 163 i 164.

32. Aprovada per Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març.

33. *Vide* la Resolución de 26 de julio de 2004, de la Dirección General del Catastro, por la que se da publicidad al Convenio celebrado entre la Dirección General del Catastro y el Ayuntamiento de Barcelona (BOE de 19 de octubre de 2004).

la Generalitat pot establir programes de col·laboració financera específica per a matèries concretes" (article 219.1).

A diferència del que succeeix a la majoria de CCAA, a Catalunya existeix des de 1988 un Fons de Cooperació Local que es destina als consells comarcals i als municipis, repartit en funció de la població, la superfície, la capitalitat i la dispersió i que s'inclou anualment en la Llei de pressupostos de la Generalitat. Aquest fons ha estat fins ara l'única concreció del mandat contingut en l'article 142 de la CE que obliga que les hisendes locals es nodreixin fonamentalment dels tributs propis i de les participacions als tributs de l'Estat i de les CCAA. En aquest sentit, no compartim que la seva dotació constitueixi un "fet voluntari" per a la Generalitat,³⁴ si bé és cert que les corporacions locals no disposaven de cap instrument jurídic per fer valer el dret a obtenir la seva dotació.

Evidentment, el reconeixement estatutari de l'obligatorietat a càrrec de la Generalitat d'establir aquest fons garanteix la seva continuïtat i pot servir per reparar, si més no parcialment, l'error que ni legislador estatal ni autonòmic hagin dotat de contingut les possibilitats que ofereixen les participacions per incloure els ens locals en el nivell de descentralització assolit per les CCAA i ajustar l'organització político-territorial composta per tres nivells de govern.³⁵ D'altra banda, l'EAC també reforça el caràcter incondicionat del Fons, fet que hauria de possibilitar la seva conversió en un autèntic mecanisme d'anivellament i per aprofundir en el principi d'equitat entre els diversos governs locals.³⁶

De tota manera, la clau de volta de les potencialitats latents en aquest Fons és la concreció dels recursos financers autonòmics a partir dels quals es dotarà, és a dir, l'abast de l'expressió "tots els ingressos tributaris de la Generalitat". En aquest punt, la qüestió no és si cal entendre incloses totes les categories tributàries de les quals la Generalitat és subjecte actiu, o només els impostos,³⁷ sinó una altra

34. Com afirma Vilalta Ferrer, M. T., *op. cit.*, p. 139.

35. Casado Ollero, G.: "La Hacienda...", *op. cit.*, p. 474.

36. Vilalta Ferrer, M.T., *op. cit.*, p. 139.

37. Com planteja Pagès i Galtés, J.: "Las Haciendas...", *op. cit.*, pp. 23 i 40.

de diferent: si resultaria possible considerar que, a més dels impostos propis de la Generalitat, també hi tenen cabuda els impostos cedits per l'Estat a la Generalitat, el percentatge de recaptació dels quals augmentarà notablement per a la Generalitat com a conseqüència de l'aplicació de l'EAC.³⁸ Al meu parer, de totes les possibles interpretacions cal inclinar-se per la més àmplia de les exposades, tant per un argument literal –“tots”– com per la comparació amb el més restrictiu article 39.2 del TRLHL, que al·ludeix a la participació de les entitats locals en “tributs propis de les comunitats autònomes”. Però fins i tot respecte a aquest darrer precepte s'havia afirmat que el qualificatiu de “propis” s'explicava per raons històriques, sense minvar per res “l'abast del mandat constitucional que al·ludeix a la participació local en els tributs de les CA, sense reparar en el seu caràcter propi o cedit”.³⁹

Finalment, en el mateix precepte s'al·ludeix als programes específics de col·laboració financera, ja existents ara per ara per al finançament de les despeses d'inversió i de subvencions específiques a obres i serveis.

4.5. Ingressos locals consistents en participacions en tributs i subvencions incondicionades estatals

“Els ingressos dels governs locals consistents en participacions en tributs i en subvencions incondicionades estatals són percebuts per mitjà de la Generalitat, que els ha de distribuir d'acord amb el que disposi la llei de finances locals de Catalunya, l'aprovació de la qual requereix una majoria de tres cinquenes parts, i respectant els criteris que fixi la legislació de l'Estat en aquesta matèria. En el cas de les subvencions incondicionades, aquests criteris han de permetre que el Parlament pugui incidir en la distribució dels recursos amb l'objectiu d'atendre la singularitat del sistema institucional de Catalunya a què fa referència l'article 5 d'aquest Estatut” (article 219.2).

38. Vide DDAA 7, 8, 9 i 10 de l'EAC.

39. Casado Ollero, G.: “La Hacienda...”, *op. cit.*, p. 476.

Sens dubte, aquest precepte constitueix una de les novetats més significatives de l'EAC i una veritable prova de foc de la capacitat d'innovació de l'EAC dins de l'ordenament jurídico-financer. El repartiment de les competències entre l'Estat i la Generalitat a l'hora de fixar els criteris de distribució de les participacions rebudes pel món local dels ingressos tributaris estatals i les subvencions incondicionades ha estat un aspecte tradicionalment conflictiu. Malgrat que l'article 48.2 de l'EAC de 1979 hauria pogut ser interpretat de manera que la Generalitat intervingués exercint un protagonisme major que el de "caixa pagadora", el TC sempre ha beneït la legislació estatal que fixava la totalitat dels criteris de distribució d'aquests fons i ha declarat inconstitucional la normativa catalana que intentava cercar un àmbit de decisió propi en aquesta matèria.⁴⁰ Per tant, resulta desitjable que també gràcies a aquest precepte, que permet a la Generalitat establir criteris de repartiment sobre les bases estatals, es pugui avançar cap a l'anivellament de recursos entre el municipis catalans, tenint en compte les seves singularitats i avançant cap a un model global més equitatiu.⁴¹

També cal recordar que si bé l'EAC conté un mandat exprés al Parlament perquè aprovi la llei de finances locals catalana, on aquestes es contemplin en la seva globalitat, la norma que ara analitzem assenyalava que els preceptes legals que desenvolupin les bases sobre participacions dels governs locals en tributs i subvencions incondicionades estatals requeriran una majoria qualificada de tres cinquenes parts del Parlament. I, a més, el seu contingut queda parcialment determinat a l'article 219.4 de l'EAC, que estableix que

"La distribució de recursos procedents de subvencions incondicionades o de participacions genèriques en impostos s'ha de por-

40. En el FJ 31 de la STC 233/1999, a més de reiterar-se la doctrina més "estatalista" en aquesta matèria, es recorda que "además, por lo que a la Comunidad Autónoma de Cataluña se refiere, este tema quedó resuelto de manera específica por la STC 331/1993 citada, que declaró la inconstitucionalidad del art. 181 a) de la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (mencionado expresamente en el recurso del Consejo Ejecutivo de la Generalidad para corroborar la competencia autonómica en la materia), en cuanto que remitía a la legislación sobre finanzas locales de Cataluña la fijación de los criterios de distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales".

41. Vilalta Ferrer, M. T.: *op. cit.*, pp. 140 i 141.

tar a terme tenint en compte la capacitat fiscal i les necessitats de despesa dels governs locals i garantint-ne en tot cas la suficiència”

En definitiva, arran d'aquesta norma el Parlament haurà de respectar, en tot cas, la suficiència de recursos dels governs locals (de fet, més que cap criteri de repartiment, es tracta del resultat d'aquest repartiment) i ha de tenir present el potencial de recaptació existent en cada govern local (capacitat fiscal), així com les exigències presupostàries lligades a les competències que desenvolupi cadascun d'aquests ens (necessitats de despesa).

4.6. Criteris per a la distribució de recursos entre els governs locals

En el moment de procedir a la distribució de la totalitat de recursos destinats als governs locals sobre els quals la Generalitat tingui facultats de decisió, és a dir, tant les assignacions derivades de fons propis autonòmics com de les participacions locals en ingressos tributaris de l'Estat i subvencions incondicionades, l'EAC li imposa un límit que actua com a garantia per al finançament local consolidat en el moment d'entrada en vigor de l'EAC:

“La distribució dels recursos entre els governs locals no pot comportar en cap cas una minoració dels recursos obtinguts per cadascun d'aquests, segons els criteris utilitzats en l'exercici anterior a l'entrada en vigor dels preceptes d'aquest Estatut” (article 219.5).

En conseqüència, cap govern local podrà rebre a partir de l'aplicació del model fixat en el nou EAC menys recursos que els que va rebre l'any 2005, és a dir, que cap govern local en podrà sortir perjudicat.

4.7. Garantia de suficiència sostinguda en el temps

Un dels motius clàssics d'enfrontament entre els governs locals i la instància autonòmica ha estat l'establiment per part de la Generalitat de l'obligatorietat de prestar nous serveis públics sense dotar-los al-

hora del finançament necessari. Per evitar que això torni a succeir en el futur, a l'EAC s'ha previst el següent:

“Es garanteixen als governs locals els recursos suficients per a afrontar la prestació dels serveis la titularitat o la gestió dels quals se'ls traspassi o se'ls delegui. Tota nova atribució de competències ha d'anar acompanyada de l'assignació dels recursos suplementaris necessaris per a finançar-les correctament, de manera que es tingui en compte el finançament del cost total i efectiu dels serveis traspassats. El compliment d'aquest principi és una condició necessària perquè entri en vigor la transferència o la delegació de la competència. A aquest efecte, es poden establir diverses formes de finançament, incloent-hi la participació en els recursos de les finances de la Generalitat o, si escau, de l'Estat” (article 219.3).

En definitiva, la suficiència financera als governs locals s'ha de garantir sempre que se'ls traspassi o delegui un nou servei públic, sigui en règim de titularitat o de mera gestió. Per donar compliment a aquesta garantia, s'estableix que tota nova atribució haurà d'acompanyar-se dels recursos suplementaris necessaris, calculats segons el cost total i efectiu dels serveis objecte de traspàs, i fins que aquests recursos no siguin efectius, la transferència o la delegació de la competència no adquirirà carta de naturalesa. Per finalitzar, s'estableix que el finançament pot provenir de participacions en recursos de les finances de la Generalitat i, si s'escau, de l'Estat.

4.8. Llei de finances locals

“El Parlament ha d'aprovar la seva pròpia Llei de finances locals per a desplegar els principis i les disposicions que estableix aquest capítol.

Les facultats en matèria de finances locals que aquest capítol atribueix a la Generalitat s'han d'exercir amb respecte a l'autonomia local i escoltat el Consell de Governos Locals, que estableix l'article 85” (article 220).

Els principis i la regulació de les finances dels governs locals continguts a l'EAC hauran de ser desplegats, per mandat estatutari,

a través d'una llei aprovada pel Parlament de Catalunya, respectant l'autonomia local i prèvia audiència del Consell de Governs Locals, manera com es dona compliment a l'article 4.6 de la CEAL que estableix que les entitats locals han de ser consultades, en la mesura que allò sigui possible, en els processos de planificació i decisió d'aquelles qüestions que els afectin. De tota manera, aquesta llei no tan sols haurà de respectar l'autonomia local prèviament existent, sinó que també l'haurà d'incrementar en la mesura que la Generalitat pugui fer-ho. Com afirmava a l'inici d'aquest treball, tots els poders públics, cadascun segons l'esfera de competència, estan obligats a elevar al màxim el nivell d'autonomia local.

Finalment, encara que a l'article 220 no es diu que calgui cap majoria qualificada per a l'aprovació de la llei de finances locals, l'article 219.2, que permet la intervenció de la Generalitat en la fixació de criteris per a la distribució dels ingressos rebuts pels governs locals de participacions en tributs de l'Estat i en subvencions incondicionades, exigeix una majoria de tres cinquenes parts per l'aprovació d'aquesta llei. Es planteja, doncs, si cal la majoria qualificada per a tota la llei, o només per als preceptes que estableixin els criteris de fixació amb les participacions estatals. I qualsevulla de les solucions que puguin pensar-se al respecte resulta insatisfactòria: no resulta coherent que dins d'una llei de finances locals, que ha de tenir una vocació global i totalitzadora dels recursos integrants de les finances locals, requereixi majories diferents segons el recurs financer de què es tracti; però tampoc resulta fàcil justificar un consens legislatiu tan ampli (tres cinquenes parts) per aprovar la regulació de les finances locals i no per regular la resta d'aspectes relatius als governs locals.⁴²

5. Conclusions

La reforma de l'EAC del 2006 suposa un pas més en el procés de negociació i concreció normativa que va projectar-se cap al futur en la Constitució del 1978 en tant que va deixar obert el sistema de distribució territorial del poder. Un avenç en el desenvolupament de l'Estat de les autonomies que, no obstant això, és

indissociable de l'obligació que tenen els poders públics, també la Generalitat, de procurar elevar l'autonomia local al nivell més alt que sigui possible.

Fins al moment de l'aprovació de la reforma de l'EAC operada el 2006, de la interpretació dels articles 149.1.14 i 149.1.18 CE realitzada per part del legislador estatal i del Tribunal Constitucional, es deriva que l'Estat és l'únic garant dels principis d'autonomia i suficiència locals. Aquesta situació podria variar si entenem que l'EAC, per la seva funció constitucional quant a norma institucional bàsica de la CA en el marc de la reserva material que la CE li determina, és superior jeràrquicament a qualsevol llei estatal.

Pel que fa a les innovacions introduïdes pel capítol tercer del títol VIII de l'EAC, cal destacar, d'una banda, la previsió –tímida– que la CA disposi de capacitat legislativa per establir i regular tributs propis locals; i, d'altra, la prefiguració d'una major coresponsabilitat de la CA en la garantia de la suficiència financera de les corporacions locals mitjançant la potenciació del Fons de Cooperació i la intervenció de la Generalitat en la distribució de les participacions locals en ingressos de l'Estat.

Quant a la primera, resta per comprovar la prevalença de l'EAC sobre la legislació bàsica estatal, sense perjudici que subsisteixi la possibilitat de cedir totalment o parcial el rendiment dels tributs propis de la Generalitat i/o establir recàrrecs locals sobre els mateixos tributs. En relació amb la segona, val a dir que ambdues previsions són coherents amb l'atribució a la CA de competències en matèria de règim local que incideixen en la configuració d'un sistema institucional singular.

Pel que fa a la concreció d'aquestes facultats, val a dir que, atesa la clàusula de garantia que cap corporació no serà perjudicada per l'aplicació del nou model, és evident que qualsevol modificació dels criteris de distribució vigents ha de comportar un increment de la dotació global de participacions locals en els ingressos de l'Estat i la Generalitat.

Així mateix, l'EAC reforça els mecanismes de col·laboració administrativa en obrir als ens locals la possibilitat de participar en la futura Agència Tributària de Catalunya, d'una banda, i en preveure

gestió consorciada del cadastre immobiliari entre les administracions estatal, autonòmica i local, d'una altra.

L'exercici efectiu de les facultats atorgades per l'EAC a la Generalitat en matèria de finances locals resta, però, pendent del desenvolupament que se'n faci mitjançant la Llei catalana de finances locals, l'aprovació de la qual exigeix una majoria qualificada reforçada que, al meu parer, corre el risc de paralitzar o alentir les innovacions introduïdes en la reforma estatutària.

RESUM

En aquest article s'exploren, des d'una perspectiva jurídica, les vies obertes pel nou Estatut d'autonomia de Catalunya per innovar en el sistema de finançament dels governs locals. Es comença descrivint com s'havien concretat, fins ara, l'autonomia, la suficiència i el poder financer local pel legislador estatal i pel Tribunal Constitucional. Després de considerar la possible prevalença de les previsions estatutàries sobre la normativa bàsica dictada a l'empara de l'article 149.1.18 de la Constitució, s'analitza amb detall la regulació, força ambigua, que s'estableix a l'Estatut sobre les finances locals. Es conclou que, malgrat que sembla que l'Estatut pretén dotar la Generalitat de més capacitat per establir i regular tributs locals, així com d'una major coresponsabilitat amb l'Estat per garantir la suficiència financera dels governs locals, resten molts aspectes pendents de concreció. Algunes qüestions importants s'han ajornat fins a la futura llei catalana de finances locals, però, sobretot, resultarà decisiu el posicionament del Tribunal Constitucional sobre si el nou Estatut té o no capacitat d'innovar en el sistema juridicofinancer.

Paraules clau: finançament; governs locals; hisenda general; tributs; participacions; transferències.

RESUMEN

En este artículo se exploran, desde una perspectiva jurídica, las vías abiertas por el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña para innovar en el sistema de financiación de los gobiernos locales. Se empieza describiendo cómo se habían concretado, hasta ahora, la autonomía, la suficiencia y el poder financiero local por el legislador estatal y por el Tribunal Constitucional. Tras considerar la posible prevalencia de las previsions estatutarias sobre la normativa básica dictada al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, se analiza con detalle la regulación, bastante ambigua, que se establece en el Estatuto sobre las haciendas locales. Se concluye que, pese a que parece que el Estatuto pretende dotar a la Generalitat de más capacidad para establecer y regular tributos locales, así como de una mayor coresponsabilidad con el Estado para garantizar la suficiencia financiera de los gobiernos locales, quedan muchos aspectos pendientes de concreción. Algunas cuestiones importantes se han aplazado hasta la futura ley catalana de finanzas locales, pero, sobre todo, resultará decisivo el posicionamiento del Tribunal Constitucional sobre si el nuevo Estatuto tiene o no capacidad de innovar en el sistema jurídico-financiero.

Palabras clave: financiación; gobiernos locales; hacienda general; tributos; participaciones; transferencias.

ABSTRACT

This article explores from a legal perspective whether the 2006 Catalan Statute has opened new channels for introducing innovations on the financing system of the local governments. First of all, the article describes how the Spanish law and the Constitutional Court have specified three basic constitutional principles that should structure the financing system of the local governments: the principles of autonomy, sufficiency of resources and of financial power. Secondly, it evaluates whether the provisions established in the Catalan Statute could be considered as legally preeminent to the Spanish framework legislation on the matter; thirdly it analyses the Catalan Statute's rather ambiguous regulation of the local government finances. The conclusion is that although the Catalan Statute aims at providing the Catalan government with a larger capacity for establishing and regulating local taxes, and for warranting, together with central government, the local governments' sufficiency of resources, there are important gaps that have not yet been considered. In any case and although the consideration of some key issues has been postponed after a further approval of a Catalan law on local finances, the question on the margin of innovation on the financing of the local governments introduced by the new Catalan Statute, would be largely settled when the Spanish Constitutional Court would rule about the constitutional appeal the *Partido Popular* put against the 2006 Catalan Statute.

Key words: financing system; local governments; treasury; dues; participations; transfers.